Tweede Kamer der Staten-Generaal **2**

Vergaderjaar 2014–2015

33 078 Wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en enkele andere wetten om de planologische status van gronden en opstallen bepalend te laten zijn voor de mate van milieubescherming alsmede om de positie van agrarische bedrijfswoningen aan te passen (plattelandswoningen)

Nr. 11 BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 maart 2015

Op 11 februari 2015 ontving ik van uw vaste Commissie Infrastructuur en Milieu het verzoek om een uitgebreide reactie aan uw Kamer te doen toekomen over bovenvermelde uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS). Met deze brief wil ik u informeren over de inhoud en consequenties van de uitspraak en de wijze waarop ik met plattelandswoningen in het licht van de uitspraak om zal gaan.

Historie «Wet plattelandswoningen»

De aanleiding voor het wetsvoorstel plattelandswoningen was de constatering dat het gebruik en de functies van het platteland voortdurend in ontwikkeling zijn, waarbij als gevolg van onder meer schaalvergroting in de agrarische bedrijfsvoering functiewijziging optreedt en ook functiemenging, in die zin dat agrarische en niet-agrarische functies steeds meer in één gebied met elkaar vermengd raken. Deze ontwikkeling kan onbedoelde neveneffecten hebben, zoals vergrijzing en krimp van de plattelandsbevolking en leegstand en verpaupering van, soms cultuurhistorisch waardevol, agrarisch onroerend goed, zowel woningen als andere opstallen. Een ander gevolg van functiemenging kan zijn dat met name agrarische functies en niet-agrarische (burger-)functies elkaar «in de weg zitten» bij de toepassing van relevante milieuwet- en -regelgeving, bijvoorbeeld ten aanzien van geluid- en geurhinder. Daarbij bleek dat de problematiek in sterke mate samenhangt met de wijze waarop in bepaalde milieuwet- en -regelgeving de mate van bescherming tegen negatieve milieueffecten (mede) wordt bepaald door het feitelijk gebruik van gronden en opstallen, ongeacht of dat gebruik in overeenstemming is met de toegekende bestemming.
Deze problematiek is destijds door Kamerlid Van Heugten aanhangig gemaakt.

kst-33078-11
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2015

Om deze ontwikkelingen te ondervangen is de Wet plattelandswoningen (artikel 1.1a Wabo, van kracht sinds 1 januari 2013) tot stand gebracht. Doel van de wet was om bewoning van voormalige agrarische bedrijfswoningen door derden mogelijk te maken zonder dat daardoor de ontwikkeling van het bedrijf waar de woning bij hoorde wordt belemmerd. Die woningen worden volgens art. 1.1a Wabo dus niet beschermd tegen de effecten van het «eigen» bedrijf omdat de woning wettelijk gezien onderdeel blijft van dat bedrijf. Het planologische regime, en niet langer het feitelijk gebruik, is daarbij bepalend voor de milieubescherming; daartoe zijn gelijktijdig ook de Wet geluidhinder en de Wet geurhinder en veehouderij aangepast. Bedoeling van de wet was en is dat bij die woning, evenals bij een agrarische bedrijfswoning die wordt bewoond door iemand die wél binding heeft met het bedrijf, geen toetsing plaatsvindt van de milieueffecten van het «eigen» bedrijf, zoals ook de effecten op de luchtkwaliteit bij die woning. Daardoor zou de bewoning door een derde geen gevolgen hebben voor de ontwikkelingsmogelijkheden van het bedrijf.

Consequenties uitspraak Raad van State, Afdeling bestuursrechtspraak

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) heeft in haar uitspraak bepaald dat, onafhankelijk van de Wet plattelandswoningen, de luchtkwaliteit bij de voormalige agrarische bedrijfswoning, die door een derde mag worden bewoond, moet worden beoordeeld met toepassing van titel 5.2 (luchtkwaliteitseisen) van de Wet milieubeheer (Wm). Die regels volgen uit de Europese richtlijn luchtkwaliteit. De luchtkwaliteitseisen gelden volgens die richtlijn overal, behalve op (onder andere) arbeidsplaatsen. Op bedrijfsterreinen waar bepalingen inzake gezondheid en veiligheid op het werk gelden, hoeft dan ook geen beoordeling van de luchtkwaliteit plaats te vinden. Volgens de ABRvS is bij een voormalige bedrijfswoning die mag worden bewoond door derden geen sprake meer van zo'n arbeidsplaats en moeten daar de gevolgen voor de luchtkwaliteit van de emissies vanuit het «eigen» bedrijf waar de woning bij hoorde, worden beoordeeld.

De ABRvS ziet deze voormalige agrarische bedrijfswoningen die door derden mogen worden bewoond voor de toetsing van de luchtkwaliteit dus niet langer als onderdeel van het bedrijf. Dit laatste was juist wel beoogd met de Wet plattelandswoningen.
Uit de uitspraak volgt dat in deze gevallen bij de wijziging van het bestemmingsplan (of een ander besluit) de luchtkwaliteit bij de voormalige agrarische bedrijfswoning moet worden beoordeeld. Indien daarbij een overschrijding van een grenswaarde voor fijn stof (of andere grenswaarden waarin de richtlijn luchtkwaliteit voorziet) wordt geconstateerd geldt in zijn algemeenheid op grond van de richtlijn luchtkwaliteit (2008/50/EG) de verplichting om maatregelen te nemen om deze overschrijding te voorkomen dan wel te beëindigen. Dit kunnen algemene maatregelen zijn op programmaniveau (zoals het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit, NSL, of regionaal programma) dan wel lokale maatregelen. Dit kunnen ook maatregelen te nemen door bedrijven zijn. Als met de programma-aanpak of algemene maatregelen niet de overschrijding kan worden voorkomen of beëindigd, kan een herbestemming mogelijk leiden tot belemmeringen voor de toekomstige ontwikkeling van het bedrijf waar de voormalige agrarische bedrijfswoning bij hoorde. Daardoor kan een situatie ontstaan waarin wordt afgezien van de herbestemming, waardoor een belemmering ontstaat voor bewoning door derden en de met de Wet plattelandswoningen beoogde ontwikkeling van het platteland. De specifieke gevolgen voor

eigenaren/bewoners van plattelandswoningen en voor agrariërs in verschillende mogelijke situaties worden momenteel nader onderzocht.

Ik merk in dit verband op dat het al dan niet toestaan van bewoning door derden van een voormalige agrarische bedrijfswoning onderdeel is van de ruimtelijke afweging die primair door gemeenten zelf wordt gemaakt. Bij de totstandkoming van de Wet plattelandswoningen is er in dit verband meermalen op gewezen dat de gemeente moet kunnen onderbouwen dat ter plaatse van de woning op het moment van besluitvorming, maar ook in de toekomst een goed woon- en leefklimaat kan worden geboden. Tegen die achtergrond kan het vanuit het oogpunt van goede ruimtelijke ordening minder wenselijk zijn om bewoning door derden in voormalige agrarische bedrijfswoningen toe te staan in gebieden met een hoge milieubelasting, zoals gebieden met intensieve veehouderij waar sprake kan zijn van hoge concentraties fijn stof.

Aanpak en vervolg

Ik streef ernaar om, conform de doelstellingen van de Wet plattelandswoningen, belemmeringen zoveel mogelijk weg te nemen om ontwikkelingen mogelijk te maken en decentrale overheden in staat te stellen goede ruimtelijke en planologische afwegingen te maken, passend bij de eigen gemeente of regio. Het is daarbij vervolgens aan gemeenten om aspecten als gebiedskarakteristiek, aanwezige milieubelasting en ontwikkelingsrichting bij hun besluiten te betrekken, en bij de ruimtelijke onderbouwing te motiveren dat ter plaatse voor een voormalige agrarische bedrijfswoning die door derden mag worden bewoond een, gezien het specifieke karakter daarvan, goed woon- en leefklimaat kan worden geboden.

De regeling voor plattelandswoningen was bedoeld om er, in situaties waarin het gemeentebestuur ervoor kiest bewoning door derden in een voormalige agrarische bedrijfswoning toe te staan, voor te zorgen dat de bedrijfsvoering binnen de bestaande planlogische en milieumogelijkheden niet geblokkeerd zou kunnen worden. Ik sta nog steeds achter die gedachte en dat beleid en zal tegen die achtergrond naar een oplossing zoeken.

Ik streef ernaar die doelstelling van de Wet plattelandswoningen, rekening houdend met de Europese kaders, zoveel mogelijk overeind te houden inclusief de voorwaarde dat deze geen nadelige consequenties heeft voor omliggende bedrijven. Met als belangrijk argumenten enerzijds de omstandigheid dat functiewijziging en schaalvergroting op het platteland leiden tot vrijkomende woningen en, als daar niets mee gebeurt, dit uiteindelijk leidt tot verval, en anderzijds de omstandigheid dat rustende boeren die hun bedrijf hadden overgedragen maar nog in hun oude bedrijfswoning woonden, soms op grond van handhaving van het bestemmingsplan (waarin de woning planologisch nog steeds een bedrijfswoning was) niet uit hun woning worden gezet.

Ik heb daartoe reeds de volgende acties ingezet, en zal waar nodig vervolgacties inzetten:

- In samenwerking met IPO en VNG ben ik de aard en omvang van de feitelijke problematiek in betreffende regio's en gemeenten in kaart aan het brengen. Hierbij spelen vragen als:
    - om hoeveel bedrijven en voormalige agrarische bedrijfswoningen gaat het, waarbij volgens de Wet plattelandswoningen niet en volgens de ABRvS wél de gevolgen voor de luchtkwaliteit als gevolg van de «eigen» inrichting moeten worden beoordeeld?

- in hoeveel gevallen is daarbij sprake van een probleem voor (toekomstige) bedrijvigheid en hoe vaak komen daarbij nieuwe overschrijdingen op?
- wat zijn de gevolgen voor (zittende) derden-bewoners en eigenaars in situaties waarin wel reeds de bestemmingsplanwijziging is afgerond dan wel waarin deze nog niet is afgerond? Wat zijn de gevolgen voor bedrijven in deze situaties?

- Tevens wordt onderzocht of de Europese regelgeving, wellicht op onderdelen, nog ruimte biedt voor verdere flexibilisering en nuancering. Kernvraag is of doelstellingen en tekst van de richtlijn nog verdere ruimte zouden kunnen bieden voor een uitleg die verenigbaar is met de doelstellingen van de Wet plattelandswoningen.

- Mede op basis van de voorgaande punten zal ik de mogelijkheden en noodzaak van reparatiewetgeving bepalen, als de aard en omvang van de problematiek daar om vragen.

Ik zal u graag op de hoogte houden van de uitkomsten van deze (vervolg)acties en met u van gedachten blijven wisselen over aard en omvang van de problematiek en mogelijke oplossingsrichtingen. Ik informeer u voor de zomer over mijn bevindingen.

De Minister van Infrastructuur en Milieu,
M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus